Thèmes et priorités de la politique étrangère

Mise à jour 1991-92

Decembre 1991

Groupe de la planification des politiques

Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada

Canada

93-02152/

Thèmes et priorités de la politique étrangère

Mise à jour 1991-92

Table des matières

I L'essence de la politique étrangère canadienne

II Les grandes tendances

- La nouvelle donne internationale
- Un nouvel engagement à l'égard de valeurs communes
- La nouvelle économie mondiale
- Un monde sans frontières

III Orientations de la politique étrangère pour les années à venir

- Renforcement de la sécurité coopérative
- Favoriser une prospérité durable
- Instaurer la démocratie et le respect des valeurs humaines

IV Gérer l'interdépendance

- Multilatéralisme
- Liens privilégiés

V Grandes Priorités

- Thèmes stratégiques
- L'année qui vient
- Objectifs et ressources: Le long terme

I

L'essence de la politique étrangère canadienne

La politique étrangère du Canada est dominée par la nécessité de protéger et de défendre les intérêts et les valeurs du Canada à l'étranger.

Depuis plus de cinquante ans, la politique étrangère du Canada présente une remarquable uniformité. Nos intérêts - sécurité, prospérité, ordre international - n'ont pas changé, non plus que nos valeurs - souci de la mesure, sens du compromis, règle de droit et justice sociale et économique.

La quête de la sécurité sous-tend notre politique étrangère. La sécurité n'est pas une fin, mais un moyen; sans la paix, l'ordre et la stabilité, on ne saurait espérer la prospérité et le développement. De nouvelles menaces à la sécurité internationale - pratiques nuisibles à l'environnement, prolifération, migrations irrégulières - sont en train de supplanter l'ancien modèle bipolaire de la guerre froide.

L'économie et la prospérité du Canada sont énormément tributaires des échanges. L'investissement étranger, la technologie étrangère, l'accroissement de nos marchés existants et la pénétration de nouveaux marchés, tout cela est essentiel pour notre croissance économique. La libéralisation des échanges et des régimes d'investissement, aux plans multilatéral, régional et bilatéral, nous est indispensable pour atteindre ces objectifs.

Le soutien actif que nous apportons aux institutions et aux entreprises multilatérales, dans les domaines politique et économique, est l'un des principes directeurs de notre politique étrangère et commerciale. Nos interventions bilatérales et régionales peuvent et doivent tendre à l'instauration de systèmes multilatéraux organisés.

La constance de notre politique étrangère explique la considération dont jouit le Canada dans la communauté des nations. Le succès enregistré par cette politique étrangère, dans la défense des valeurs et des intérêts fondamentaux du Canada est une source légitime de fierté pour ses citoyens.

Dans cette décennie de changements, jamais l'importance d'une plus grande intégration de la politique étrangère et intérieure du Canada -- unité nationale, compétitivité et developpement durable -- n'aura été aussi grande.

II

Les grandes tendances

Une redistribution des zones d'influence dans le monde, un engagement mondial croissant vis-à-vis des valeurs communes, une économie de plus en plus globale, enfin un amoindrissement de l'importance des frontières, voilà les lignes de force du nouveau programme global. Toutes ces tendances, liées les unes aux autres, sont sur le point de modifier le contenu traditionnel de la notion de souveraineté; dans le domaine de la politique étrangère, la décennie 1990 sera celle de la gestion de l'interdépendance.

La nouvelle donne internationale

Le pouvoir politique et économique mondial se transforme et devient plus diffus. Les conséquences d'un univers délivré de la rivalité entre superpuissances sont:

- A la faveur des trois grands blocs commerciaux qui prennent forme et de la rivalité économique qui en découle, la vigueur économique, autant que la puissance militaire, déterminera l'influence dans le monde;

- Des occasions uniques de collaboration multilatérale dans le domaine de la sécurité internationale, collaboration apportant une paix durable que l'on pourrait mettre à profit pour aborder les aspects plus vastes de la sécurité et du développement;

- Une déstabilisation, à la fois interne et régionale, résultant de fortes pressions ethniques, culturelles ou régionales; et

- Une possibilité de formes nouvelles de coopération Nord-Sud, mais aussi un danger de marginalisation des régions les plus pauvres du monde.

Des taux de croissance économique divergents, la constitution d'allégeances économiques régionales et l'émergence d'une communauté d'intérêts Nord-Sud sur des enjeux précis (par exemple, le Groupe de Cairns sur l'agriculture, ou encore le fonctionnement harmonieux des marchés du pétrole) ont fissuré l'aspect monolithique du tiers-monde.

Un nouvel engagement à l'égard de valeurs communes

La démocratie et les droits de l'homme ont triomphé, non seulement à la faveur de la transformation radicale de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, mais également à la faveur d'un pluralisme qui, peu à peu, fait son chemin dans le monde en développement.

Ces nouvelles percées de la démocratie et du pluralisme traduisent un ralliement très net aux valeurs fondamentales qui orientent la politique étrangère du Canada depuis cinquante ans. Les valeurs démocratiques et les institutions appelées à les défendre reposent toutefois sur des fondations fragiles dans maintes parties du monde, et il convient de les cultiver et de les fortifier.

Ce nouvel engagement à l'égard de valeurs universelles fondées sur le respect de l'individu et de l'environnement pourrait bien être la réalisation suprême de ce siècle qui s'achève. En revanche, si l'engagement n'a pas de suite, l'absence d'un ralliement général aux idéaux démocratiques et à la notion de développement durable pourrait avoir de profondes répercussions sur l'ordre mondial. L'URSS et la Yougoslavie nous offrent déjà des exemples des troubles auxquels peut conduire l'absence d'engagement vis-à-vis des solutions démocratiques.

La nouvelle économie mondiale

La globalisation de la concurrence et l'apparition de blocs commerciaux vont caractériser dans les années à venir le monde des échanges et de la finance. La technologie et l'investissement - en particulier dans les services et dans les industries de matière grise - vont demeurer le moteur du commerce mondial et de l'intégration globale.

Les forces du marché mondial obligent les États à coordonner et à harmoniser, comme cela ne s'est jamais vu, leurs politiques économiques, industrielles et commerciales respectives. Ce que l'on considérait autrefois comme relevant strictement de la souveraineté des États devient aujourd'hui une affaire que la communauté internationale est fondée à examiner, voire à diriger. Les questions de politique commerciale internationale s'infiltrent peu à peu dans la politique intérieure. Les normes environnementales et industrielles, les subventions, l'accès préférentiel aux ressources naturelles, la stimulation des investissements, la protection de la propriété intellectuelle, la politique de la concurrence, les accords de distribution exclusive et les structures de gestion de l'offre, tout cela aujourd'hui devient du ressort du programme économique international.

Le rôle prédominant de la technologie dans la croissance économique et la prospérité des pays de l'OCDE accroîtra l'urgence d'infrastructures perfectionnées et de

ressources humaines particulièrement qualifiées. L'origine nationale des grandes sociétés n'importe plus guère; ce sont les infrastructures et les ressources humaines qui vont désormais motiver les décisions touchant l'emplacement des unités de production et des établissements de recherche. Les pays devront donc miser sur ces deux types de ressources dans leur quête de capitaux nationaux et étrangers.

L'apparition de blocs économiques - dans les Amériques, en Europe et en Asie - accélère la globalisation et accentue les frictions commerciales entre les grandes régions du monde. Puisque la nouvelle donne du commerce mondial doit pour le moment s'accommoder de règles multilatérales encore imprécises, les grandes économies régionales ont tendance à gérer leurs différends commerciaux en dehors de structures multilatérales organisées.

Certaines économies nouvellement industrialisées connaissent une croissance soutenue, mais les plus pauvres des économies en développement perdent, quant à elles, du terrain et sont de plus en plus marginalisées. Les pressions qui s'exercent sur les marchés globaux des capitaux laissent entrevoir peu de changement à ce chapitre dans les années à venir. L'imposition d'une discipline économique, voire politique - environnement, droits de l'homme, dépenses militaires - est devenue une réalité des programmes multilatéraux et bilatéraux d'aide au développement.

Un monde sans frontières

La société de l'information est une société globale. La globalisation de l'économie s'accompagne d'un phénomène analogue dans la diffusion de l'information, de la culture et des connaissances, diffusion aujourd'hui planétaire. Les citoyens savent ce qui se passe au-delà des frontières de leurs pays. On a conscience aujourd'hui des disparités politiques et économiques entre les pays. Des polluants libérés dans un pays peuvent avoir de graves conséquences au-delà des frontières de ce pays. Les politiques nationales ont aujourd'hui une portée transnationale, voire mondiale.

La liste des problèmes qu'il incombe à la communauté internationale de résoudre en raison de leur portée universelle est chaque jour plus longue et plus inquiétante. Les menaces à l'environnement global, le surpeuplement, les courants migratoires, la prolifération des armes, sont des problèmes qui ne peuvent être résolus qu'au plan multilatéral.

III

Orientations de la politique étrangère pour les années à venir

Les transformations qui se dessinent sont sans précédent dans l'histoire moderne: intense programme politique international, environnement économique en plein renouveau, un changement fondamental dans la façon de concevoir notre environnement, enfin modifications radicales de la politique et de l'économie mondiales. Il ne sera pas facile, dans de telles circonstances, de se tenir au fait de la situation et de veiller aux intérêts du Canada. Au surplus, la politique étrangère a d'importantes conséquences pour l'unité nationale. Une politique étrangère dynamique est un moyen pour les Canadiens d'exprimer leurs valeurs communes, de partager leurs aspirations et de renforcer leur identité.

Faire des choix

En cette période de restrictions budgétaires, il sera difficile de répondre aux attentes, et les choix touchant la politique étrangère seront douloureux. On aura parfois du mal à trouver le juste équilibre entre différents critères. En précisant les grandes orientations pour les années à venir, ce document devrait permettre de trouver cet équilibre et d'éviter les décisions hâtives ou sans envergure.

Renforcement de la sécurité coopérative

La sécurité du Canada a toujours été l'un des grands objectifs de la politique étrangère canadienne. Il importe encore de préserver la stabilité militaire grâce à des alliances défensives, mais la décennie 1990 donne au Canada la possibilité d'oeuvrer pour un ordre mondial plus coopératif, fondé sur la règle de droit.

La guerre du Golfe, la situation précaire en Yougoslavie et l'instabilité qui persiste en Union soviétique, ne laissent pas de nous rappeler que la conjoncture internationale peut à tout moment s'aggraver en l'absence d'un cadre international stable pouvant combler le vide stratégique laissé par la fin de la guerre froide. L'examen de la politique de défense du Canada a défini de quelle façon les Forces armées canadiennes peuvent contribuer aux objectifs du Canada en matière de sécurité, en cette époque de bouleversements.

Questions transnationales

Il nous faut examiner les menaces transnationales à la sécurité, telles que la prolifération des armes, le trafic de la drogue, le terrorisme et les migrations irrégulières. Il convient de gérer ces menaces pour éviter tout risque d'escalade vers des mesures militaires. Au plan de la sécurité régionale, une bonne infrastructure et un dialogue soutenu, fondés sur la confiance et la compréhension, peuvent réduire la gravité des menaces à la paix mondiale et nous rendre mieux en mesure de construire des systèmes vraiment universels de

prévention et de gestion des conflits.

Les changements climatiques, la disparition des forêts, la pollution des océans, la perte de la diversité biologique, et les phénomènes connexes de dégradation de l'environnement peuvent menacer directement notre sécurité future. L'irréversibilité de la disparition des espèces animales et végétales requiert une action immédiate. Le caractère à long terme des changements climatiques et le temps requis pour appliquer des mesures nationales et internationales propres à réduire (ne parlons pas d'inverser) de tels changements, posent un grave problème à la communauté internationale et laissent présager un important clivage entre le Nord et le Sud.

Dans le sillage de la guerre du Golfe, il est clair que l'on ne peut parler d'une sécurité régionale ou globale durable tant que l'on n'aura pas réglé le problème de la prolifération des armes de destruction de masse et des armes conventionnelles. Le Canada continuera de participer aux tribunes internationales sur la question.

Le délabrement des économies, la guerre civile et la dégradation de l'environnement continueront d'alimenter les courants migratoires parallèles. L'augmentation significative du nombre des demandeurs d'asile menace notre souveraineté et nécessite des équipements de soutien et des mécanismes décisionnels qui coûtent cher à l'État. Une coopération systématique entre pays industrialisés sera nécessaire pour préserver l'aide humanitaire et favoriser la réinstallation des réfugiés, ainsi que pour adopter des méthodes pouvant présever l'intégrité du système. Une politique d'aide au développement axée sur la réduction de la pauvreté et une politique commerciale axée sur la relance de l'économie pourraient éventuellement réduire les courants migratoires parallèles.

Sécurité régionale et globale

Dans sa quête d'une sécurité coopérative, le Canada s'intéressera aux structures politiques tant régionales que globales. Les structures régionales, élaborées par les intervenants régionaux, devraient être adaptées et propices à un vaste système multilatéral gravitant autour d'une Organisation des Nations Unies renforcée et plus efficace.

La participation du Canada aux alliances défensives demeurera essentielle dans l'instauration d'un système de sécurité coopérative. De bons équipements de défense constituent l'un des préalables de la souveraineté d'un pays. Nous ne pouvons nous permettre de présumer que toutes les menaces militaires contre le Canada ou sa position dans le monde sont disparues à jamais. Le Canada participera à l'OTAN dans sa forme régénérée, une forme plus adaptée au climat de concertation qui règne aujourd'hui en Europe. Les troupes canadiennes demeureront, mais leurs effectifs seront moindres. Le

Canada continuera aussi de renforcer ses liens avec l'Europe en consolidant sa relation avec la CE, en faisant pression pour une formule plus efficace en ce qui concerne la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, et en tissant des liens plus étroits avec l'Europe centrale et l'Europe de l'Est. Nous nous appliquerons à accroître la sécurité coopérative dans d'autres régions du monde, en collaboration avec les pays animés des mêmes sentiments.

Le maintien de la paix est une activité qui a toujours été source de fierté pour les Canadiens, et nous devrions poursuivre nos efforts en ce sens. Il se pourrait que la nature de cette activité vienne à changer et qu'elle pose de nouveaux défis aux Canadiens. Le maintien de la paix va de plus en plus englober des fonctions telles que la surveillance d'élections et la protection des réfugiés, fonctions qui naguère étaient considérées comme relevant exclusivement des gouvernements nationaux.

OBJECTIFS: Renforcement de la sécurité coopérative

- Mieux contrôler la prolifération des arsenaux de guerre et des armes de destruction de masse;
- Accroître les moyens nationaux et multinationaux permettant de composer avec les menaces non militaires à la sécurité (par exemple, activités incompatibles avec la préservation de l'environnement, courants migratoires parallèles);
- Encourager le dialogue, la coopération et la confiance au niveau régional;
- S'efforcer d'adapter aux nouvelles réalités les politiques, stratégies et mécanismes touchant la sécurité;
- Adapter à des rôles nouveaux les activités de maintien de la paix;
- Utiliser l'aide publique au développement pour réduire la pauvreté, l'une des causes de l'instabilité politique

Le monde dispose déjà du cadre propice à un dialogue global en matière de sécurité coopérative, à savoir le système des Nations Unies lui-même. Il nous faut renforcer ce cadre et profiter de l'occasion qui s'offre à nous d'accroître le respect de la règle de droit et des principes de sécurité collective dont fait état la Charte des Nations Unies.

Favoriser une prospérité durable

Notre prospérité ne saurait se passer d'un régime commercial ouvert, libéral et bien organisé. Le Canada est un pays où les salaires et les coûts sont élevés, et, pour assurer sa prospérité, il faut accroître la productivité et les compétences de notre population active dans le secteur primaire et le secteur secondaire, tout en assurant le développement des industries de l'avenir, celles à fort coefficient de connaissances. Nous devons préserver les marchés d'exportation de nos ressources naturelles en tenant compte des préoccupations environnementales d'aujourd'hui.

La politique commerciale et la politique intérieure (notamment les aspects environnementaux) vont s'imbriquer de plus en plus. Compte tenu de la coordination accrue des politiques économiques, industrielles et commerciales nationales, il nous faut prédire les tendances de cette coordination afin de pouvoir nous ajuster rapidement et efficacement à la globalisation.

Simultanément, les ajustements qui découlent de la globalisation multiplient les frictions commerciales entre les grands partenaires économiques et entravent le progrès des négociations commerciales et économiques multilatérales. Pays de taille moyenne dont les ressources budgétaires sont restreintes, le Canada a tout intérêt à ce que les principaux intervenants des NCM en arrivent à un accord sur la réduction des subventions agricoles et autres et sur l'amélioration du système multilatéral des échanges et des paiements.

Nos objectifs multilatéraux sont clairs - succès de l'Uruguay Round, terrain d'entente sur le financement des exportations et gestion de la dette des pays en développement - mais les arrangements commerciaux régionaux tels que l'ALE et l'ALENA feront progresser, de façon immédiate et efficace, nos intérêts en matière de commerce et d'investissement. Le nouveau programme de la politique commerciale - investissement, services, protection de la propriété intellectuelle - sera défendu dans toutes les négociations, afin d'aider l'industrie canadienne à devenir plus concurrentielle.

Même si la croissance économique globale des pays d'Asie a été la plus remarquable, les réformes internes entreprises dans les pays en développement et en Europe de l'Est - saines politiques macroéconomiques, privatisation, dérèglementation et création d'institutions - devraient accélérer le décollage économique de ces pays. Le rôle des institutions financières internationales (IFI) dans l'établissement de politiques générales pour l'aide au développement et l'allègement de la dette est essentiel pour la coordination de ces politiques entre les pays donneurs. Cette coordination multilatérale garantit l'utilisation à bon escient de crédits restreints. Nous devons nous assurer un rôle dans la formulation de ces politiques et faire en sorte que ce rôle soit conforme à nos priorités.

L'allègement de la dette peut, le cas échéant, servir d'appoint à des réformes intérieures. Il faudra constamment veiller à la complémentarité de l'aide au développement et de l'allègement de la dette. Ce genre de mesures devrait encourager les investissements dans le secteur privé, qu'ils soient étrangers ou nationaux.

OBJECTIFS: Politique économique et commerciale

- Négocier des règles commerciales multilatérales qui tiennent compte des besoins de la nouvelle économie mondiale, notamment des objectifs environnementaux;
- Défendre nos intérêts particuliers dans les négociations et consultations commerciales bilatérales, régionales et multilatérales;
- Supprimer les rigidités structurelles du système commercial mondial, en particulier les subventions;
- Inciter les IFI (Banque mondiale, FMI) à adopter des politiques d'ensemble;
- Faire en sorte que les systèmes commerciaux régionaux soient conformes aux structures multilatérales;
- En arriver à un terrain d'entente sur le financement à taux préférentiel, afin de réduire les coûts pour le Canada, tout en reconnaissant la nécessité d'apporter au secteur privé canadien un soutien équivalent;
- Examiner des solutions novatrices au problème de la dette;
- Encourager les économies en transition (Europe centrale, URSS) à adhérer au système commercial international et au système international des paiements;
- Encourager les nouvelles économies (économies asiatiques nouvellement industrialisées, Mexique, Brésil) à se joindre au dialogue économique multilatéral.

Les programme de promotion du commerce et de l'investissement continueront d'être dominés par les besoins de l'industrie, exprimés par l'entremise des mécanismes actuels de consultation. En matière de promotion commerciale, on continuera d'encourager l'entrée au Canada de technologies et d'investissements reliés aux technologies. Les ressources seront de plus en plus dirigées sur les marchés et secteurs clés où l'aide de l'État fournit une importante "valeur ajoutée" au secteur privé.

OBJECTIFS: Promotion du commerce et de l'investissement

- Maximiser le rendement à long terme des activités de promotion commerciale entreprises en commun par l'État et les exportateurs;
- Accroître le commerce et l'investissement dans les industries à fort coefficient de connaissances et dans les industries de services, tout en préservant notre position concurrentielle dans les domaines où le Canada détient un avantage comparatif;
- S'employer à établir des liens entre le commerce, la technologie et l'investissement.

Développement durable et environnement

Notre bien-être économique, notre mode de vie, notre niveau de vie et notre qualité de vie dépendent de notre aptitude à protéger l'environnement et ses ressources, pour la génération actuelle et les générations futures. Assurer l'équilibre entre l'économie et l'écologie, pour un développement durable, mettra à rude épreuve l'imagination des pays développés comme des pays en développement. La diversité des conditions économiques, l'application de méthodes propices au développement durable et le partage multilatéral des ressources et des responsabilités globales, tout cela nécessitera un niveau accru de coopération internationale, une coopération qui ne sera pas exempte de divergences et de difficultés, étant donné la diversité des intérêts en jeu.

Les menaces que pose la dégradation de l'environnement à notre prospérité sont à la fois globales et nationales. Nous devons travailler avec les pays développés et les pays en développement à l'adoption de normes environnementales appropriées, à l'avancement du droit international de l'environnement et à l'intégration des facteurs économiques et des

facteurs écologiques dans les décisions que prennent les organisations internationales, notamment les institutions financières.

Pour espérer de réels progrès à ce chapitre, il faudra que les attentes et les besoins des pays en développement soient comblés, en partie du moins, par les pays donneurs.

La mise en place de dispositifs internationaux pour la résolution des problèmes de l'environnement nécessitera une évaluation constante des liens entre les politiques internationales et les politiques nationales.

L'adoption de normes environnementales rigoureuses n'est pas incompatible avec une économie canadienne plus concurrentielle. Toutefois, il nous faudra être prudents sur la question des coûts d'ajustement et agir en harmonie avec nos principaux partenaires commerciaux, afin de ne pas être évincés de nos marchés par des concurrents peu soucieux de l'environnement. Nous devons aussi nous méfier du "protectionnisme vert", étant donné la vulnérabilité de notre secteur des ressources. Simultanément, il nous faut aussi être attentifs aux débouchés commerciaux que sont les technologies destinées à réduire ou à corriger les dommages à l'environnement.

OBJECTIFS: L'environnement

- Adopter des normes internationales adéquates et faire progresser le droit international de l'environnement;
- S'assurer que les normes internationales en matière d'environnement sont bien motivées par des considérations environnementales et non par des visées protectionnistes;
- Intégrer l'économie et l'écologie dans les décisions des institutions financières internationales et autres organisations analogues;
- Collaborer avec les pays en développement pour les aider à s'acquitter de leurs obligations internationales en matière d'environnement;
- Intégrer davantage la notion de développement durable dans l'aide au développement;
- S'assurer que les problèmes environnementaux demeurent une priorité dans les politiques de nos partenaires, particulièrement aux Etats-Unis.

Instaurer la démocratie et le respect des valeurs humaines

Un ralliement prometteur se dessine dans la communauté internationale, un ralliement qui sera sans doute le plus bel héritage du vingtième siècle, puisque ses objets sont la démocratie et la dignité humaine.

Ce ralliement est l'attestation que, sans la démocratie, le développement économique et social d'un peuple est retardé. Simultanément, il est de plus en plus admis que, à défaut d'un développement économique suffisant, la démocratie elle-même est mise en péril. Tout récemment, la démocratie a déferlé comme une vague de fond sur l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, et elle commence aussi à imprégner l'Amérique latine, l'Asie et l'Afrique, de façon irréversible.

Notre politique étrangère, y compris l'aide au développement, doit témoigner de notre engagement indéfectible à l'égard des droits de l'homme, de la règle de droit et de la liberté économique et politique.

Une croissance économique durable, dominée par le secteur privé, est indispensable à une amélioration de la qualité de vie. La croissance donne aux pouvoirs publics les moyens d'assurer l'éducation, les soins médicaux et autres services sociaux nécessaires à l'épanouissement d'une société.

La discipline économique demeurera l'une des conditions essentielles d'une aide au développement ou d'un allégement de la dette, et les pays donneurs se consulteront sur la meilleure façon d'agir dans ce domaine. L'observation de bons principes de gouvernement par les pays bénéficiaires doit constituer un critère de l'attribution des ressources d'aide.

Le bon gouvernement

- Respect des droits de l'homme;
- Développement démocratique;
- Probité dans les affaires publiques;
- Priorité aux programmes sociaux de base;
- Diminution de la pauvreté;
- Budget de défense acceptable;
- Economie de marché.

Pour l'Europe de l'Est, les pays baltes et l'Union soviétique, le principal défi sera de gérer la transition d'une économie planifiée à une économie de marché. Les services publics, notamment l'éducation et la santé, doivent, durant la période d'ajustement, demeurer prioritaires. La mise à jour du cadre institutionnel - droit, comptabilité, finance - nécessite une aide technique considérable. La déréglementation, la privatisation et la libéralisation permettront à l'industrie, au fil du temps, d'appliquer des normes environnementales acceptables. Outre l'aide technique, il faudra injecter des capitaux considérables, sous la forme d'investissements productifs, et il faudra aussi adopter des mesures à court terme, telles une aide au titre de la balance des paiements, un allègement de la dette et programmes de stabilisation, une aide alimentaire et humanitaire.

OBJECTIFS: Instaurer la démocratie et le respect des droits de l'homme

- Veiller au respect des droits de l'homme, de la règle de droit et des grands principes démocratiques;
- Encourager l'adoption de bons principes de gouvernement et de saines politiques économiques dans les pays visés;
- Poursuivre l'engagement envers des politiques de réduction de la pauvreté;
- Maintenir notre engagement à l'égard de l'aide humanitaire

IV

Gérer l'Interdépendance

Le Canada doit s'employer à défendre ses intérêts et ses valeurs dans un monde en mutation. Il doit gérer l'interdépendance en trouvant le juste milieu entre la défense d'un multilatéralisme global organisé et une plus grande attention vis-à-vis ses liens privilégiés. Ce faisant, il doit reconnaître que les alliances régionales, bilatérales et plurilatérales soutiennent les alliances multilatérales. Elles ne les empêchent pas. Chacune constitue un moyen d'assurer la défense et la protection des intérêts et des valeurs du Canada.

Multilatéralisme

OBJECTIFS: Renforcement du multilatéralisme

- Donner aux Nations Unies les moyens d'appliquer des mesures préventives pour le maintien de la paix et de la sécurité;
- Donner aux Nations Unies les moyens de rétablir et faire régner la paix;
- Améliorer la coordination internationale de l'aide humanitaire;
- Accroître les moyens dont disposent les IFI pour combattre la pauvreté et restaurer l'environnement;
- Adapter les institutions multilatérales pour qu'elles puissent résoudre les nouveaux problèmes transnationaux, dans le respect de la justice, de la transparence et des valeurs;
- Élaborer des systèmes propices à la gestion des formes non militaires de conflit;
- S'assurer que les système régionaux, qu'ils soient économiques ou politiques, sont en harmonie avec les systèmes multilatéraux;
- Mettre en place des dispositifs bilatéraux et multilatéraux favorisant une gestion commune des courants migratoires internationaux.

Dans un environnement mondial où le pouvoir est plus diffus, la quête d'un système multilatéral efficace et la primauté de la règle de droit au niveau international augmenteront le poids du Canada. Nous ne pouvons dicter les résultats, mais nous pouvons avec succès défendre les intérêts et les valeurs du Canada auprès des autres intervenants de la communauté internationale. Nous avons de l'influence et nous avons les moyens d'agir. En cette période de changements et de réformes, nous avons un rôle à jouer et l'on compte sur nous pour le jouer.

Liens privilégiés

En sa qualité de membre du Sommet économique, de participant au mécanisme de coordination monétaire et macroéconomique du Groupe des Sept, et de participant à la réunion quadrilatérale des ministres du Commerce, le Canada compte parmi les grandes puissances. Nous comptons sans aucun doute parmi les moindres des grandes puissances, mais cela ne réduit en rien la valeur de la position que nous occupons dans ces tribunes.

La participation du Canada au Groupe des Sept et à d'autres organisations importantes telles que l'OCDE et l'OTAN explique pour une bonne part l'influence qu'exerce le Canada dans des tribunes plus vastes telles que les Nations Unies, le Commonwealth, la Francophonie, l'OEA et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Trois liens seront primordiaux, à savoir ceux que nous entretenons avec les États-Unis, la CE et le Japon. Ces liens fournissent au Canada les tremplins nécessaires pour la défense de ses intérêts en Europe, en Amérique du Nord et en Asie-Pacifique.

Les États-Unis sont le plus important partenaire du Canada. Grâce à l'ALE, les rapports commerciaux du Canada et des États-Unis sont des rapports organisés plutôt que des rapports de domination. L'éventuel ALENA consolidera les acquis de l'ALE, favorisera les possibilités d'investissement et les débouchés commerciaux dans un marché mexicain en croissance de plus de 85 millions de personnes et contribuera à l'adoption de règles plus universelles, conformes aux nouvelles réalités du commerce international.

Le Canada continuera d'encourager les États-Unis à jouer un rôle actif dans un gamme plus étendue d'institutions internationales, d'appuyer les États-Unis dans leur quête d'un renforcement des organisations internationales et de résister aux pressions isolationnistes et protectionnistes.

À mesure que la Communauté européenne va accroître son intégration, le Canada devra renforcer ses liens avec les acteurs clés et les institutions de ce bloc économique. Le

Canada devrait encourager la CE, dans sa marche vers l'intégration économique et politique, à demeurer ouverte au monde et au Canada. Notre présence à l'OTAN et à la CSCE nous aidera à défendre nos intérêts économiques dans la CE.

Nos rapports avec le Japon se sont intensifiés au cours des dernières années, et il est certain qu'ils vont devenir encore plus importants durant la décennie 1990, à la faveur de nos échanges commerciaux avec ce pays. D'ailleurs, le Japon commence à jouer un rôle politique important, davantage à la mesure de sa prospérité économique. Le Canada doit s'employer à la libéralisation accrue de ses échanges avec le Japon et au renforcement de ses liens politiques avec ce pays. Durant la décennie 1990, le Canada devra également accroître sa coopération avec le Japon dans des tribunes telles que le Groupe des Sept, l'OCDE et les Nations Unies.

Le Canada s'est appliqué ces dernières années à renforcer ses liens bilatéraux avec les nouveaux intervenants que sont notamment le Mexique, la Corée et les pays de l'ANASE. Ce sont des liens qui, durant la décennie 1990, vont se multiplier et se renforcer. Le rôle exercé par le Canada dans les structures économiques et politiques régionales ne sera significatif que si les relations bilatérales du Canada avec les grands pays de la région évoluent et se diversifient.

OBJECTIFS : Liens privilégiés

- Tirer parti de notre participation au Groupe des Sept pour renforcer nos relations bilatérales;
- Accroître nos relations avec les États-Unis afin de régler plus facilement nos problèmes bilatéraux et d'infléchir les politiques américaines dans le sens de nos grandes priorités internationales;
- Concentrer nos efforts en Europe en vue d'assurer le maintien du lien transatlantique et d'assouplir le plus possible le cadre des échanges et des investissements à mesure que progresse l'intégration de l'Europe;
- Renforcer la coopération économique et politique avec le Japon et avec les nouvelles puissances de l'Asie et du Pacifique, tant pour accroître nos échanges avec ces pays que pour assurer leur participation à la résolution des problèmes internationaux;
- Tisser des liens bilatéraux avec les pays qui exercent une influence sur la gestion des problèmes politiques régionaux (par exemple, résolution du conflit du Moyen-orient, Cambodge) et sur la création d'associations économiques et politiques régionales (par exemple OEA, APEC, ANASE) présentant un intérêt pour le Canada.

V

Grandes Priorités

Thèmes stratégiques

Les orientations de notre politique étrangère - sécurité coopérative, prospérité durable, enfin démocratie et droits de de la personne - constituent la toile de fond de nos relations politiques, économiques et commerciales avec le monde. Dans l'ensemble, les activités que nous avons entreprises pour la résolution des questions de sécurité internationale, notamment le maintien de la paix, et pour l'adoption d'un programme d'aide au développement qui soit crédible et rationnel, ont donné de bons résultats. Néanmoins, l'interaction et l'équilibre des orientations peuvent varier d'une situation à une autre, et il est difficile de prédire le poids que chacune d'elles peut avoir dans tel ou tel cas. Le juste milieu ne sera pas aisé à trouver, étant donné la diversité des intérêts en jeu et la rareté des ressources financières et humaines pouvant être mises à contribution. Néanmoins, ce sont des orientations qui nous permettront de défendre adéquatement nos valeurs et nos intérêts.

La politique étrangère et intérieure sont de plus en plus enchevêtrées. Pour être cohérente et consistante, la politique étrangère doit appuyer et s'appuyer sur la politique intérieure. Notre politique étrangère doit intégrer les préoccupations domestiques, particulièrement en ce qui concerne l'unité nationale, la compétitivité, et le développement durable.

Étant donné la nature dynamique de la scène politique et économique internationale, il est difficile de prédire le programme international des douze prochains mois. Grâce aux orientations générales de notre politique étrangère, il est possible toutefois de faire ressortir certains thèmes relativement nouveaux, des thèmes que l'on devrait considérer comme des objectifs prioritaires propres à soutenir l'éventail complet de nos activités et de nos programmes:

- *Maximiser les possibilités et réduire les vulnérabilités découlant de la globalisation, et défendre agressivement nos intérêts économiques lorsqu'ils sont en jeu;*

- *Favoriser la transition vers des régimes politiques stables, fondés sur la démocratie, les bons principes de gouvernement et l'économie de marché;*

- *Favoriser une prise de conscience des problèmes environnementaux et en arriver à des solutions pratiques entérinées par la communauté internationale;*

- *Encourager la communauté internationale et les grandes institutions multilatérales à s'attaquer au grave problème de la surpopulation et des migrations de masse. Cette coopération multilatérale devrait s'accompagner de dispositifs communs de contrôle; et*

- *Dans le sillage de la guerre du Golfe, faire progresser le principe de maîtrise des armements et celui de la non-prolifération, et accroître l'efficacité des Nations Unies et autres institutions multilatérales.*

Dans l'examen des activités que nous exerçons de par le monde et des programmes sectoriels que nous appliquons, ce sont là des sujets dont la pertinence pourra évidemment varier. Nous n'entendons pas ici examiner ces activités et programmes en fonction des thèmes en question, mais, eu égard aux grandes tendances que nous venons d'évoquer et aux perspectives de l'année qui vient, on constate que certains problèmes sont à l'avant-scène.

L'année qui vient

Nos activités de politique étrangère doivent s'harmoniser avec le débat sur l'unité nationale. Étant donné les bouleversements et l'incertitude qui caractérisent le monde aujourd'hui, de nombreux Canadiens sont de plus en plus préoccupés par la tournure que prennent les événements dans le monde, et ils ne sont pas sûrs de l'aptitude de notre pays à préserver sa souveraineté et ses intérêts. Notre participation aux tribunes multilatérales et aux sommets, notre défense du multilatéralisme, nos activités en matière de développement et d'environnement, enfin notre quête de bons principes de gouvernement, tout cela est de nature à bien refléter les valeurs et les intérêts du Canada, contribuant ainsi à renforcer l'effet unificateur de la politique étrangère. Durant l'année qui vient, il sera essentiel que Canada fasse preuve de cohérence dans la poursuite de ces objectifs. Nous devrions :

- *nous assurer que nos objectifs en matière de politique étrangère sont visibles, qu'ils reflètent les valeurs canadiennes et qu'ils renforcent notre identité et notre unité nationale;*

Le sommet de Londres de 1991 a souligné l'urgence d'intégrer pleinement l'Union soviétique dans le système politique et économique mondial, et la récente tentative de putsh a mis en évidence les risques d'échec. L'occasion nous est offerte d'édifier un système de sécurité coopérative et d'instaurer des valeurs communes, politiques et économiques. L'intégration de l'Union soviétique et de ses républiques dans l'économie

mondiale contribuera à la stabilité internationale et à un multilatéralisme plus marqué. Nous devrions :

- *gérer les difficiles questions touchant la situation en URSS et dans les pays baltes, en nous fixant pour objectif d'intégrer ces économies dans les démocraties qui se réclament de l'économie de marché, tout en favorisant la transition de la Pologne, de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie vers des régimes pluralistes fondés sur une économie de marché.*

La coopération économique multilatérale a marqué le pas par rapport à la coopération politique. Une dislocation du système commercial n'est pas impossible. Étant donné notre dépendance à l'égard du commerce, dépendance qui se traduit par la vulnérabilité de nos industries exportatrices et par la fragilité de notre position budgétaire, nous devons faire en sorte que cela n'arrive pas. Nous devrions :

- *mener à bonne fin les NCM et l'ALENA, afin de consolider les acquis de l'ALE et de créer un espace propice aux échanges et aux investissements dans notre hémisphère; et*

- *raffiner les instruments de promotion commerciale et économique, afin d'accroître la position concurrentielle du Canada et afin que les exportateurs canadiens ne soient pas désavantagés sur les marchés mondiaux.*

L'ensemble de la communauté internationale admet aujourd'hui que le niveau de vie et la qualité de vie dépendent de notre aptitude à inverser les tendances environnementales actuelles. Il est impératif de trouver le juste milieu entre le développement économique et la protection de l'environnement. L'année sera donc particulièrement importante, en raison de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui doit avoir lieu au Brésil l'été prochain. Il est possible que la CNUED ne conduise pas à des résultats tangibles, et cela pour plusieurs raisons : les coûts de la protection de l'environnement seront élevés, plusieurs pays en développement pensent qu'on leur demande de ralentir leur développement pour corriger un problème causé en grande partie par les pays développés, et finalement on ne s'entend pas encore complètement sur la gravité du problème dans les pays développés. On ne saurait minimiser les coûts qui résulteront de la conférence pour le Canada et les autres pays développés; les attentes seront élevées. Si la CNUCED devait se révéler un échec, le train sera alors manqué et il ne repassera sans doute pas de sitôt. Nous devrions :

- *adopter des objectifs concrets sur les changements climatiques, les forêts, la conservation des ressources vivantes de la mer et la diversité biologique, la*

réduction de la pauvreté, en prévision de la CNUED, et faire pression pour que cet organisme adopte une stratégie à long terme, fondée sur des normes reconnues, intégrant environnement et développement dans le système commercial international.

Nous ne pouvons espérer des valeurs communes si des pays comme le Canada ne s'appliquent pas à les encourager. Ce sont des valeurs qu'il faut surtout promouvoir dans nos rapport bilatéraux et multilatéraux. Pour être crédible, le Canada doit prêcher par l'example et observer des lignes de conduite qui montrent que l'établissement de solides relations bilatérales avec les autres pays suppose l'application de valeurs communes.

Bon nombre de pays demandent une aide économique et un soutien politique pour pouvoir devenir des démocraties pluralistes et des économies de marché. Cette année sera donc une année de grandes espérances, doublée d'une aptitude restreinte à y répondre. En modulant l'utilisation de nos instruments d'aide et nos positions politiques, nous envoyons d'importants signaux, tant au plan bilatéral qu'au plan multilatéral.

Ces signaux trouveront une application particulière dans les efforts que nous faisons pour encourager l'Amérique latine à embrasser la démocratie et l'économie de marché. Des liens plus étroits seront sans doute nécessaire avec les pays de ce sous-continent (par exemple, accords cadres en matière économique, instruments portant sur la double imposition et la protection des investissements étrangers). L'année sera également importante pour la transition qui se dessine en Afrique du Sud. Nous veillerons à l'application des principes qui ont donné lieu aux changements observés dans ce pays.

En faisant les choix difficiles qu'impose la rareté des ressources, nous devons:

- *recadrer nos rapports politiques, nos instruments d'aide au développement et nos instruments commerciaux, pour promouvoir l'application de bons principes de gouvernement (développement démocratique, droits de l'homme, économie de marché, non-prolifération);*

- *reconnaître que nos efforts destinés à appuyer les transitions vers une économie de marché peuvent nécessiter un recadrage de nos méthodes d'accès aux marchés ainsi que de nos relations politiques et de nos programmes d'aide.*

Les relations que nous entretenons avec les États-Unis, la CE et le Japon sont essentielles pour la protection de nos intérêts, mais ce n'est pas tout. L'établissement de liens étroits avec ces pays, notamment avec la CE, institution supranationale, est un moyen

pour le Canada de défendre ses intérêts sur les marchés mondiaux. Il sera essentiel d'associer les États-Unis, la CE et le Japon à nos grands objectifs internationaux.

De la même façon, il est possible, grâce à un renforcement de nos relations avec les nouvelles puissances régionales, de promouvoir les mécanismes multilatéraux et la sécurité coopérative, dans le respect de la règle de droit. Tout en préservant la portée globale qui caractérise depuis si longtemps la politique étrangère canadienne, nous voudrons, compte tenu de nos ressources restreintes, adopter une approche sélective dans la constitution de partenariats avec les nouvelles économies industrialisées et avec certains pays en développement qui ont les mêmes objectifs et les mêmes intérêts que nous.

Au cours des dernières années, nous avons donné un visage neuf aux relations politiques et économiques que nous entretenons avec les nouvelles puissances de la ceinture du Pacifique. Nos liens commerciaux avec les économies dynamiques de l'Asie, notamment les pays de l'ANASE, exigeront aussi l'établissement de liens politiques.

Nous avons aussi entrepris de tisser des liens avec les Amériques, mais il reste beaucoup à faire. Le Mexique en particulier, ainsi que les autres pays qui, comme lui, ont entrepris des réformes politiques et économiques, seront l'armature de relations plus étroites avec l'Amérique latine. Cette évolution nécessitera peut-être une attention ministérielle et permettra au public de mieux comprendre l'importance de nos relations avec l'hémisphère. En dépit des résultats inégaux des réformes économiques entreprises, le Brésil est un pays avec lequel il faut aussi compter, étant donné l'influence politique qu'il exerce dans la région.

La crise du Golfe, dans laquelle le Canada est intervenu, a accru les attentes d'élargissement des liens politiques et économiques avec les pays du Moyen-orient, mais l'on doit reconnaître que le Canada devra, sur cette question, se contenter d'un rôle secondaire, vu que les États-Unis sont le seul intervenant non régional à exercer une influence déterminante dans cette région.

Les institutions régionales peuvent, en collaboration avec leurs homologues internationales, apporter des solutions régionales aux problèmes urgents. Elles peuvent faciliter l'apparition d'un consensus. La stabilité, la prospérité, la sécurité et la coopération s'en trouveront accrues. Grâce à notre participation à des tribunes telles que l'APEC et à l'influence que nous exerçons sur les organisations dont nous ne sommes pas membres (MERCOSUR, le Groupe de Rio), nous pouvons faire en sorte que les structures régionales, tant politiques qu'économiques, favorisent l'adoption de règles et d'institutions de grande portée.

En participant au divers sommets, le Canada montre qu'il exerce une influence certaine et qu'il faut compter avec lui. Les sommets sont aussi une occasion unique de discuter les problèmes qui préoccupent les Canadiens. Tout comme nous avons profité des sommets du Commonwealth et de la Francophonie pour attirer l'attention sur les droits de la personne et les principes de bon gouvernement, et utilisé le sommet de l'OTAN pour faire connaître nos préoccupations à l'endroit de la non-prolifération et du renforcement de l'ONU, nous entendons utiliser d'autre évènements du mème genre (Helsinki/CSCE et G7/Munich) aussi bien que d'autres réunions multilatérales pour défendre et promouvoir ces objectifs.

Le long terme

Durant les mois qui viennent, la communauté internationale aura des attentes élevées quant à la présence et à la participation du Canada. Le Canada s'est engagé dans une politique étrangère globale donnant la priorité à certains liens privilégiés - les États-Unis, l'Europe, le Japon. L'aide à l'Union soviétique, aux pays baltes, à l'Europe centrale et à l'Europe de l'Est, ainsi qu'à d'autres pays en transition, feront partie intégrante de notre action au sein du G-7. De nouveaux problèmes, y compris l'environnement, poseront des défis à tous nos efforts en matière d'aide au développement. La façon dont nous composerons avec les besoins nouveaux et avec les contraintes qui en découlent aura des incidences sur l'image internationale du Canada et sur son aptitude à exercer (ou être perçu comme exerçant) un rôle véritable en cette période de bouleversements.

Eu égard aux contraintes budgétaires déjà considérables, la préservation des engagements dans les aspects susmentionnés de sa politique étrangère nous posera un défi de taille. Il se pourrait que l'on doivent adapter les orientations et les instruments de la politique étrangère, et reconnaître que toute modification d'envergure aura des répercussions dans l'opinion publique canadienne et dans la communauté internationale.